



La Ronda de Doha en la encrucijada

Federico Steinberg *

Tema:

A finales de junio fracasó la mini-cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra que debía haber servido para empezar a cerrar la Ronda de Doha. Esto coloca a la OMC en una situación delicada.

Resumen:

Este artículo analiza las causas de la actual crisis de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y plantea tres posibles escenarios para el futuro de la Ronda y de la propia OMC. Se señalan los pros y los contras de cada uno de estos escenarios, así como sus implicaciones para el papel de la OMC como organización de gobernanza económica global

Análisis:

Introducción

La reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebró en Ginebra a finales de junio de 2006 tendría que haber servido para sentar las bases del texto final de la Ronda de Doha de liberalización comercial. Sin embargo, el encuentro no ha permitido desbloquear las negociaciones sobre las modalidades de liberalización de bienes agrícolas y acceso a mercados no agrícolas (NAMA), por lo que la mini-cumbre se ha cerrado anticipadamente. Esta crisis plantea dos problemas. Primero, hace muy difícil finalizar las negociaciones de la así llamada "Ronda para el Desarrollo" dentro del plazo previsto, que ya fue ampliado en 2005 y todavía está fijado para mediados de 2007. Esto supone postergar las ganancias potenciales de la liberalización comercial multilateral, que el último informe de la OCDE cifraba en 44.000 millones de dólares anuales, la mayoría provenientes de la liberalización agrícola (1).¹ Segundo, y más importante a largo plazo, la crisis supone un importante riesgo para la consolidación, la credibilidad y la legitimidad de la OMC. Desde su creación en 1995, la OMC no ha sido capaz de concluir con éxito ninguna Ronda de negociaciones y existe una creciente percepción entre la opinión pública global y entre los países en desarrollo de que sus acuerdos benefician desproporcionadamente a los países ricos. Por lo tanto, para su consolidación como institución de gobernanza económica global resulta esencial que la "Ronda para el Desarrollo" concluya con un acuerdo que satisfaga tanto a los países avanzados como a las principales potencias emergentes.

Este artículo explica las causas del actual colapso de las negociaciones mediante el análisis de los intereses contrapuestos de los principales bloques comerciales. A continuación se esbozan tres escenarios posibles para el futuro de las negociaciones

* Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid

¹ Esta cifra resultaría de reducir a la mitad las medidas proteccionistas en todos los sectores. Véase *Agricultural Policy and Trade Reform: Potential Effects at Global, National and Households Levels*, OECD, París, junio de 2006.

señalando los pros y los contras de cada uno de ellos, así como sus implicaciones para el papel de la OMC en el escenario político mundial. También se discute cuál sería el mejor escenario para el Gobierno español.

Nada está acordado hasta que todo esté acordado

La OMC establece que en cada Ronda todos sus Estados miembros tienen que llegar a un “compromiso único”, que consiste en aceptar todos los acuerdos como un paquete indivisible (en ocasiones se pueden admitir excepciones para los países menos adelantados, PMA). Esto significa que todos los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda de Doha desde 2001, especialmente el paquete de Hong Kong de 2005, no tienen validez hasta que se cierre la Ronda completa, o como se dice en el argot de las negociaciones OMC: “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Como todavía persisten importantes diferencias en cuanto al nivel de liberalización (tanto de aranceles como de subsidios) que los distintos países están dispuestos a intercambiar en las distintas modalidades (fundamentalmente agricultura, NAMA y servicios) no ha podido acordarse el borrador del paquete definitivo.

El sistema del “compromiso único” fue introducido con la creación de la OMC en 1995 y es radicalmente distinto al que se utilizó en el GATT (antecesor de la OMC) hasta la Ronda Uruguay (1986-1994). En el sistema anterior EEUU, la Unión Europea, Japón y Canadá pactaban reducciones arancelarias para las manufacturas (los temas agrícolas y textiles, que eran los que más interesaban a los países en desarrollo, estaban excluidos y los servicios prácticamente no se comercializaban internacionalmente) y el resto de países eran invitados –aunque no obligados– a adherirse a dichos acuerdos. Esto convertía al GATT en un club de países ricos en el que se extendía la liberalización al resto de países mediante el principio de la no discriminación y se otorgaban concesiones a los países en desarrollo en forma de “Tratamiento Especial y Diferenciado”.

Sin embargo, con la creación de la OMC se apostó por establecer una institución global que ampliara la regulación del comercio mundial a nuevos temas (agricultura, textil, servicios y aspectos de propiedad intelectual vinculados al comercio) y en la que los nuevos países emergentes jugaran un papel cada vez más activo en las negociaciones. Por lo tanto, el sistema del “compromiso único” pretendía convertirse en el embrión de la gobernanza multilateral del comercio mundial (y por tanto de una parte fundamental de la globalización), puesto que aseguraría que las reglas OMC fueran aplicables a todos sus Estados miembros, que son responsables del 98% del comercio mundial. Además, dichas reglas serían legítimas porque habrían sido acordadas mediante un procedimiento que incluía tanto a los países ricos como a los países en desarrollo. Y, por último, la existencia de un sistema de resolución de disputas con capacidad para establecer sanciones aseguraría el cumplimiento de las reglas OMC por parte de todos los Estados, algo que tampoco existía en el GATT.

Este elegante diseño que debería haber permitido institucionalizar y dar continuidad al proceso de cooperación económica internacional está presentando importantes problemas porque los intereses contrapuestos de los principales actores están haciendo imposible alcanzar un “compromiso único” en la Ronda de Doha. Desde su inicio tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 la Ronda ha tenido un desarrollo lento y ha generado importantes frustraciones, especialmente entre los países en desarrollo más influyentes (Brasil, la India, China y Sudáfrica, los líderes del llamado G-20). La cumbre de Cancún de septiembre de 2003, que debería haber permitido avances sustanciales y la ampliación de la agenda de negociaciones, fracasó porque los países del G-20 consideraron insuficientes las ofertas de la Unión Europea y EEUU en materia de liberalización agrícola. En julio de 2004, el llamado acuerdo marco de Ginebra permitió

retomar las negociaciones y en la cumbre de Hong Kong de diciembre de 2005 se alcanzó un acuerdo de mínimos que hizo posible resucitar la Ronda (2).²

Sin embargo, debía ser durante la primera mitad de 2006 (en principio antes del 1 de mayo) cuando se perfilara el acuerdo definitivo. Esta fecha límite viene impuesta por el Congreso estadounidense, que sólo ha otorgado al presidente el mandato para negociar acuerdos comerciales en bloque –lo que se conoce como *Trade Promotion Authority (TPA)* o *Fast Track*– hasta junio de 2007 (el paquete de Doha debería llegar al Congreso estadounidense como muy tarde en abril de 2007 para poder ser sometido a ratificación sin posibles enmiendas). Si se superara esta fecha habría que esperar a que el Congreso volviera a otorgar al presidente un nuevo *TPA*, algo que probablemente no sucedería en lo que resta del mandato de Bush, porque el enorme déficit por cuenta corriente de EEUU (que alcanza los 800.000 millones de dólares, el 7% del PIB) está alimentando fuertes presiones proteccionistas.

Ante esta situación, y tras no haber habido acuerdo en la reunión de finales de abril, la mini-cumbre de finales de junio en Ginebra se convirtió, en palabras de Pascal Lamy, director general de la OMC, en “el momento de la verdad”. Para Lamy “posponer las decisiones, incluso hasta finales de julio, implicaría poner en peligro la Ronda”. Sin embargo, no fue posible alcanzar un acuerdo porque el nudo gordiano de las negociaciones no pudo ser superado.

Primero, la oferta de liberalización agrícola planteada por la Unión Europea y EEUU (reducción de aranceles hasta un 46% en el caso de los primeros y de los subsidios agrícolas de un 53% en el caso de los segundos) no fue aceptada ni por el G-20 ni por Australia, por ser considerada insuficiente (incluso EEUU afirmó que la oferta de la Unión Europea era demasiado poco ambiciosa). Segundo, la reducción de aranceles consolidados en el capítulo de NAMA que los países avanzados (especialmente EEUU) exigían a los principales países en desarrollo (sobre todo a Brasil y la India, que son los que tienen aranceles más altos) y que ascendían a más del 60% fue considerada por estos últimos como excesiva. Argumentaban que la aplicación del mismo coeficiente de reducción arancelaria para todos los países supondría en la práctica que ellos estarían reduciendo sus aranceles consolidados en mayor medida que los países avanzados porque parten de niveles de protección mayores. Esto violaría el principio de “menos que reciprocidad plena” para los países en desarrollo pactado anteriormente y les restaría flexibilidad para poder elevar sus aranceles en caso de necesidad en el futuro (3).³

La falta de acuerdos en agricultura y NAMA impidió abordar las modalidades de liberalización de servicios, subsidios pesqueros, *anti-dumping* y facilitación del comercio. Este colapso de las negociaciones sitúa la Ronda ante una nueva crisis y hace prácticamente imposible que se alcance un acuerdo tan ambicioso como el logrado en la Ronda Uruguay, ya que aunque en los próximos meses se cerrara la negociación en agricultura y NAMA harían falta varios meses para calcular y revisar las reducciones arancelarias para todos los bienes (sobre todo para los que requieren tratamientos especiales), lo que dejaría muy poco tiempo para abordar el resto de temas de la agenda,

² Para un análisis de la cumbre de Hong Kong y de los intereses y las posiciones de los principales países en la Ronda de Doha, véase F. Steinberg, “El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda de Doha”, ARI nº 158/2005, *Real Instituto Elcano*, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/875.asp>.

³ La discusión sobre la reducción arancelaria para bienes no agrícolas es altamente técnica y se centra en el tipo de fórmula que se utilizará para calcular los nuevos aranceles consolidados (fórmula suiza simple o fórmula suiza flexible, también conocida como ABI). No ha sido posible acordar ni el tipo de fórmula ni los coeficientes (ni siquiera si los coeficientes serán los mismos para todos los países). Para un análisis de las diferencias entre ambas fórmulas y de las ofertas planteadas por cada bloque de países véase “Una receta para el desastre”, *Informe 87 de OXFAM*, disponible en www.intermonoxfam.org, y *Bridges*, vol. 10, nº 23, disponible en www.ictsd.org.

sobre todo los servicios. Por lo tanto, aunque las negociaciones ya han sido retomadas, resulta conveniente plantear cuáles son las alternativas que se abren a partir de ahora.

Tres escenarios para la Ronda de Doha

Escenario 1: acuerdo de mínimos. Una posibilidad es que los principales Estados rebajen sus ambiciosas expectativas y logren asegurar un acuerdo de mínimos para finales de 2006 que deje abierta la puerta para el lanzamiento de una nueva Ronda en el medio plazo. Dicho acuerdo tendría varios elementos. Primero, recortes de todas las formas de protección agrícola, que serían necesariamente modestos en las categorías de aranceles y subsidios a la producción pero que sí incluirían la completa eliminación de los subsidios al algodón en 2007 y de todos los subsidios a la exportación agrícola para 2013, tal y como se acordó en la cumbre de Hong Kong (téngase en cuenta que estos subsidios representan menos del 4% de las ayudas de la Unión Europea a la agricultura y algo más en el caso de EEUU, dependiendo de cómo se contabilicen los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria). Segundo, modestos recortes arancelarios en NAMA, que permitirían a los países desarrollados incrementar las exportaciones hacia los países del G-20 con grandes y dinámicos mercados internos, especialmente la India, Brasil, China y Sudáfrica. Tercero, mínimos avances en servicios (muchos de ellos serían “voluntarios” o de apertura unilateral) que no incluyeran los temas más controvertidos, como la liberalización de servicios básicos en países en desarrollo o la movilidad de trabajadores para la prestación de servicios hacia los países avanzados (lo que se conoce como modo IV del acuerdo sobre servicios, GATS).

Por último, habría un paquete de medidas de apoyo para los PMA, que incluiría ayuda técnica y financiera para fomentar sus capacidades exportadoras, así como el libre acceso de sus exportaciones a los mercados de los países ricos, tal y como se esbozó en Hong Kong. Estas medidas tendrían un carácter fundamentalmente simbólico (se incluirían para dar algo de contenido al concepto de “Ronda para el Desarrollo”) ya que serían aplicables solamente a los PMA y no a la mayoría de países emergentes, que se regirían por lo mencionado arriba.

La ventaja de este acuerdo de mínimos sería cerrar la Ronda antes de que finalice el *TPA* estadounidense. Esto supondría un balón de oxígeno para la hoy debilitada OMC porque le permitiría concluir su primera Ronda de liberalización (que sería la novena desde la creación del GATT), lo que serviría para consolidarla, darle continuidad y acallar las voces que la tachan de inefectiva y prescindible. Pero el mayor inconveniente de este escenario es que frustraría parte de las expectativas de los países en desarrollo, por lo que sería esencial iniciar una nueva ronda en los próximos años para abordar los temas que quedarían pendientes. El riesgo radica en que en estos momentos, dada la “fatiga negociadora,” no parece existir apoyo para lanzar una nueva Ronda, por lo que sería necesario un fuerte liderazgo político del próximo presidente de EEUU, de la Unión Europea y de los países del G-20.

Escenario 2: extensión de la Ronda para buscar un acuerdo más ambicioso. Una segunda posibilidad es que se superen sin acuerdo las fechas límite establecidas (cierre de la Ronda a finales de 2006 y ratificación por parte de EEUU antes de junio de 2007) y se decida extender la Ronda al menos dos años más para intentar lograr un acuerdo realmente ambicioso. Si tenemos en cuenta que las dos anteriores Rondas del GATT (la de Uruguay y la de Tokio) se cerraron con cuatro años de retraso sobre el calendario previsto, retrasar la de Doha hasta finales de la década no debería ser considerado como algo extraordinario. El problema fundamental de esta alternativa, que es la única que permitiría materializar plenamente los beneficios de la liberalización (siempre que se alcanzara acuerdo), es que nada asegura que el Congreso estadounidense vaya a renovar el *TPA* al presidente durante 2007. Sin embargo, es factible que el nuevo presidente, que será elegido en 2008, sí pueda obtener autorización del Congreso,

especialmente si el déficit por cuenta corriente estadounidense (y en especial el bilateral con China) se reduce en los próximos años y con él las presiones proteccionistas.

Por lo tanto, este segundo escenario presenta tanto riesgo como oportunidades. En el lado negativo obligaría a los negociadores a continuar trabajando sin saber si el Congreso estadounidense aprobará el *TPA* y con una gran presión para alcanzar un acuerdo realmente ambicioso y con un fuerte contenido de desarrollo. Pero, por otra parte, si la Ronda lograra completarse y el acuerdo ampliara significativamente las normas existentes (especialmente en todas las modalidades de servicios, *anti-dumping* y tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, además de mayores recortes en agricultura y NAMA), la OMC demostraría que es capaz de cerrar grandes acuerdos, convirtiéndose así en la piedra angular de la gobernanza económica global. Este es, sin duda, el escenario que generaría mayores beneficios para el conjunto de los consumidores mundiales (y que perjudicaría en mayor medida a los *lobbies* proteccionistas en todos los países). Sin embargo, no es posible afirmar que la hoy debilitada OMC sea capaz de soportar la presión de no concluir una Ronda con éxito hasta fines de esta década.

Escenario 3: colapso de la Ronda y reforma de la OMC. La tercera alternativa, y también la menos probable, es que se rompan las negociaciones y la Ronda fracase. Este escenario sólo se produciría si las principales delegaciones (fundamentalmente EEUU, la Unión Europea, Brasil, la India, Australia y algunos otros países en desarrollo) extremaran sus posiciones y entraran en una dinámica de recriminaciones mutuas que hiciera imposible alcanzar un mínimo consenso. El grupo de países que podría iniciar e intensificar esta confrontación sería el G-20 que, al igual que ocurrió en la cumbre de Cancún de 2003 (y hasta cierto punto también en la de Seattle en 1999), podría no estar dispuesto a aceptar ningún acuerdo que no tenga un fuerte contenido real pro-desarrollo. El argumento que utilizarían sería que la Ronda Uruguay benefició desproporcionadamente a los países avanzados, por lo que esta Ronda debería servir para compensar dicho desequilibrio, es decir, para que, entre otras cosas, los países ricos redujeran su proteccionismo agrícola. Esto obligaría a EEUU y a la Unión Europea a tener que elegir entre dejar que la Ronda fracasara o reducir los privilegios de los *lobbies* de productores agrícolas, con el coste político interno que ello conllevaría.

Este tercer escenario sería el más negativo para el conjunto de la comunidad internacional por distintos motivos. Primero, no permitiría que se materializaran algunas de las ganancias potenciales del comercio (en este sentido es necesario mencionar que el fracaso de la Ronda de Doha no eliminaría la regulación comercial ya existente ni frenaría los intercambios internacionales). Segundo, se haría patente la imposibilidad de avanzar en la fijación de reglas mundiales aprobadas de forma legítima y consensuada justamente cuando el aumento del poder relativo de los mercados con respecto al de los Estados hace más necesarias dichas reglas. Además, el colapso de las negociaciones tensaría las relaciones internacionales, lo que podría tener efectos adversos sobre una gran variedad de temas transnacionales ajenos a la diplomacia económica. Tercero, este escenario haría que la OMC entrara en una profunda crisis, lo que obligaría a replantear sus funciones y su método de decisión, especialmente el sistema del "compromiso único". Cuarto, el fracaso de las negociaciones multilaterales abriría la puerta a que se generalizaran aún más los acuerdos bilaterales y regionales, que son discriminatorios, suelen tener motivaciones geopolíticas y no económicas, tienden a beneficiar a los países ricos y constituyen una fórmula poco eficiente de aprovechar las ganancias del comercio.

Conclusiones: El fracaso de la mini-cumbre de finales de junio la OMC en Ginebra supone un duro revés para la Ronda de Doha y coloca a la OMC en una encrucijada. Aunque todavía es posible cerrar la Ronda dentro del calendario previsto (finales de 2006), es prácticamente imposible que se alcance el ambicioso acuerdo por el que todos apostaban en 2001, cuando se abrieron las negociaciones.

Descartada por tanto esa posibilidad, se abren tres escenarios posibles: (1) un compromiso de mínimos para cerrar la Ronda a tiempo; (2) la extensión de la misma para buscar un acuerdo más ambicioso; y (3) el colapso completo de la Ronda, que supondría un duro revés para la cooperación económica internacional y forzaría una reforma de la OMC.

De las tres posibilidades la primera es la que más beneficiaría al Gobierno español, ya que es la única que le permitiría equilibrar sus dos principales intereses: cerrar la Ronda con celeridad para consolidar la OMC y mantener relativamente satisfechos a los grupos de presión agrícolas, que son los que más se oponen a la reducción de aranceles y subsidios que reclaman los países del G-20 y Australia. Sin embargo, este escenario no sería el que más favorecería a los consumidores españoles, que disfrutarían de mayores reducciones de precios si los recortes al proteccionismo agrícola (y de los demás sectores) fueran mayores, es decir, si se materializara el segundo escenario.

Posponer la Ronda para intentar alcanzar un gran acuerdo es precisamente lo que recomiendan economistas como Stiglitz o Rodrik, que afirman que un acuerdo de mínimos apenas tendría impacto sobre el desarrollo (4).⁴ Pero el riesgo de este segundo escenario radica en la incertidumbre sobre si el Congreso estadounidense volverá a otorgar *TPA* al próximo presidente.

A principios de los años noventa Arthur Dunkel, director general del GATT entre 1980 y 1993, contribuyó de forma decisiva a salvar la Ronda Uruguay de una crisis parecida a la que ahora acecha a la Ronda de Doha. El papel de Pascal Lamy como mediador entre las distintas delegaciones será clave en los próximos meses.

Federico Steinberg

Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid

⁴ Véase J. Stiglitz y A. Charlton, *Fair Trade for All*, Oxford University Press, 2005, y D. Rodrik, "Dejemos que fracase la Ronda Doha", *Project Syndicate*, 2005.